Dimensiones

Publicación de la Red de Pobreza Multidimensional (MPPN) Abril 2017 | Número 3

ENTREVISTA A TATYANA OROZCO

POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN ÁFRICA SUBSAHARIANA

REDUCCIÓN DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN INDIA

¿CÓMO SE CREÓ EL IPM CHILE?

Dimensiones

3 Editorial

4 Entrevista a Tatyana Orozco

9 Pobreza multidimensional en África Subsahariana

16 Reducción de la pobreza multidimensional en India entre los años 1999 y 2006

23 ¿Cómo se creó el IPM Chile?

28 Dato del mes

30 Noticias destacadas

31 Créditos fotográficos

Editores

Diego Zavaleta
Carolina Moreno

Consejo Editorial

Sabina Alkire
John Hammock
Ana Vaz
Adriana Conconi

Las opiniones y análisis expresados en este sitio web y en la Revista Dimensiones son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la MPPN, de su Comité Directivo, de sus países u organizaciones participantes.

Multidimensional MPPN Poverty Peer Network

OXFORD DEPARTMENT OF INTERNATIONAL DEVELOPMENT

OPHI Oxford Poverty & Human Development Initiative

UNIVERSITY OF OXFORD

En esta edición nos complace presentar una variedad de artículos referidos a diferentes lugares del mundo -América Latina, África e India- que ilustra la riqueza para el análisis de la pobreza que ofrecen los Índices de Pobreza Multidimensional (IPM), tanto por sí mismos o como complemento a la medición de ingresos.

Partimos en Colombia con nuestra serie de entrevistas a los protagonistas. En esta ocasión, publicamos una conversación con la exdirectora del Departamento para la Prosperidad Social de Colombia, Tatyana Orozco, donde habla del uso que el Estado le está dando al IPM-C.

Seguimos con el análisis para los países de África Subsahariana donde se ilustra la poderosa capacidad de desagregación del IPM al presentar comparaciones entre regiones subnacionales, e indicar que la existencia de bolsones de pobreza aguda no está exclusivamente circunscrita a los países cuyos niveles nacionales de pobreza son los más elevados.

Por su parte, en el caso de India, Sabina Alkire y Suman Seth se preguntan si la reducción de la pobreza en ese país fue el resultado de sacar de ella no solo a quienes se encontraban justo bajo la línea de pobreza, sino también a aquellos con mayor número de carencias. También exploran en qué dimensiones se observaron los mayores cambios en el periodo analizado. Además, muestran que el IPM puede ser adaptado fácilmente para el análisis de grupos dentro de la población viviendo en pobreza. En este caso, para identificar a los más pobres entre los pobres por diversos criterios, y así poder hacer un análisis acucioso de este segmento de la población.

En ambos análisis, y claramente ilustrado en nuestra sección Dato del mes, también se presentan las posibilidades de analizar los cambios en el tiempo.

Por último, le ofrecemos al lector una descripción sobre el proceso de creación del IPM en Chile. Este artículo ilustra el proceso consultivo institucional y los esfuerzos que se hicieron para incorporar, con transparencia, una nueva forma de medir la pobreza.

Los invitamos a leer Dimensiones.

"LA POBREZA ES UN FENÓMENO MULTIDIMENSIONAL Y REQUIERE RESPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA EN MÚLTIPLES DIMENSIONES"

Colombia fue uno de los primeros países en el mundo en establecer oficialmente una medición de pobreza multidimensional (2011). **Tatyana Orozco**, exdirectora del Departamento para la Prosperidad Social de Colombia, conversó con Revista Dimensiones sobre el uso que el Estado le está dando al Índice de Pobreza Multidimensional.

Colombia es probablemente el país que más ha avanzado en utilizar su medida de pobreza multidimensional para informar la política pública (focalización, mapas municipales y graduación de los programas de transferencias condicionadas). ¿Nos podría comentar un poco sobre por qué el gobierno encuentra esta herramienta tan útil?

Porque la pobreza es un fenómeno multidimensional y requiere respuestas de política pública en múltiples dimensiones. Las políticas públicas que estén dirigidas a la reducción de la pobreza no pueden operar de forma aislada porque las dimensiones de la pobreza tienen fuertes conexiones entre ellas. Por ejemplo, un niño que presenta inasistencia escolar seguramente falta al colegio porque apoya económicamente al hogar, lo que implica que el niño y su hogar tienen privaciones en términos de educación y trabajo.

En Colombia, trabajar por dimensiones nos ha permitido establecer metas comunes y mejorar el diálogo entre los ministerios y las entidades responsables de la formulación y la ejecución de las políticas para reducir la pobreza, a través de la educación, salud, bienestar, condiciones habitacionales, condiciones de la niñez, entre otras. Trabajar con el Índice de Pobreza Multidimensional de Colombia (IPM-C) nos ha permitido saber varias cosas: cuáles son las dimensiones que más están incidiendo en los cambios de la pobreza, cuáles son los grupos poblacionales que más necesitan atención y dónde se encuentran estos hogares. En nuestro país, encontramos por ejemplo que las dimensiones que han liderado la reducción de la pobreza han sido educación y salud, debido a que hemos alcanzado la cobertura universal en la educación básica y más del 80% de los colombianos tienen seguro de salud.

También, en momentos cruciales, identificamos que el país debía reforzar su política para mejorar las condiciones de la primera infancia, lo que llevó en 2011 a la creación de la estrategia "De Cero a Siempre", con la cual se le da a los niños y niñas con mayores niveles de pobreza una atención integral que une los componentes de vacunación, aseguramiento en salud, consultas de crecimiento y desarrollo, valoración nutricional y programas de educación

20 de cada 100 personas en Colombia son pobres; pero cuando miramos la pobreza multidimensional de los municipios que han sido afectados por el conflicto armado, esta proporción asciende a 80 de cada 100

inicial con calidad. Así mismo, el IPM-C nos ayudó a saber que debíamos reforzar nuestras políticas de vivienda para los más pobres; en respuesta a ello, el Gobierno desarrolló el programa a escala nacional de las 100 mil viviendas cien por ciento subsidiadas para la población en pobreza extrema y víctima de la violencia.

Últimamente, ustedes están usando la medida no sólo para identificar pobreza sino también para reconocer las carencias de las nuevas clases medias que han salido de la pobreza, y diseñar políticas que ayuden a su consolidación. ¿Nos podría comentar un poco sobre esto?

Sí, en efecto el IPM-C ha sido fundamental para el diseño de las políticas públicas que buscan fortalecer a la clase media y evitar su regreso a la pobreza. A través del IPM-C pudimos establecer que las personas que pertenecen a la clase media no tienen privaciones importantes en el tema de habitabilidad; pero sí tienen problemas con las privaciones de **educación** y **salud**, carencias que comparten con la población que aún está en la pobreza.

En consecuencia, entendimos que para fortalecer a la clase media debemos trabajar en garantizar la asistencia escolar, la disminución del analfabetismo, mejorar las condiciones de la vivienda, pues esto determinará la salida definitiva de las personas de la pobreza y su consolidación como clase media. Por esta razón, son fundamentales nuestros programas de transferencias monetarias condicionadas, que se realizan siempre y cuando los niños asistan al colegio, y a los controles de crecimiento y nutrición.

¿Hay algún rol para el IPM-C en las tareas del post-conflicto?

Por supuesto que sí. Como lo había mencionado, el IPM-C nos permite conocer resultados de pobreza a nivel territorial y por grupos poblacionales. Por ejemplo, cuando miramos la pobreza multidimensional, según el promedio nacional, 20 de cada 100 personas en Colombia son pobres; pero cuando miramos la pobreza multidimensional de los municipios que han sido afectados por el conflicto armado, esta proporción asciende a 80 de cada 100.

También, como tenemos reporte de pobreza multidimensional a nivel municipal, sabemos que en municipios como El Retorno–Guaviare, el cual ha sido fuertemente golpeado por el conflicto armado, el 95% de los hogares tienen algún miembro que no está asegurado en salud y el 88% de los hogares están privados por bajo logro educativo, cifras que contrastan ampliamente con los promedios nacionales.

Por esta razón, sin duda el IPM-C será un instrumento útil para focalizar mejor los recursos del Estado colombiano para el posconflicto y atender a las familias más vulnerables.

¿Qué recomendaciones le daría a otros países interesados en medir la pobreza multidimensional? ¿Qué factores o variables tendrían que tomar en consideración a la hora de diseñar y aplicar el IPM?

El principal consejo que daría a los países que están construyendo su IPM es que las dimensiones y los indicadores deben estar asociados con acciones explícitas de política pública. Por ejemplo, en nuestro IPM-C tenemos el indicador de bajo logro educativo, el cual está directamente asociado con las políticas de acceso a la educación en las cuales trabajamos en conjunto con el Ministerio de Educación; ellos ampliando la cobertura y desde Prosperidad Social, apoyando a las familias en situación de pobreza con transferencias monetarias condicionadas, para que lleven los niños a la institu-

ción educativa. Esta conexión es fundamental, de lo contrario el indicador no será un instrumento útil para la toma de decisiones en las políticas públicas para la reducción de la pobreza.

El segundo consejo que les daría es que se aseguren de tener la institucionalidad adecuada para que el indicador sea creíble y se respete su metodología. En Colombia, esta institucionalidad se ha desarrollado con la Mesa Transversal de Pobreza y Desigualdad, institución a nivel ministerial liderada por el Presidente de la República. En esta mesa se evalúan los avances en las metas para cada uno de los indicadores y se toman decisiones de alto nivel. Esta mesa se complementa con el comité de expertos para la medición de la pobreza multidimensional. Este comité es manejado por el Departamento Nacional de Estadísticas y de él hacen parte el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento para la Prosperidad Social, el Banco Mundial, la Cepal y la academia. Este comité es el encargado de validar los resultados y de salvaguardar la metodología.

POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN ÁFRICA SUBSAHARIANA

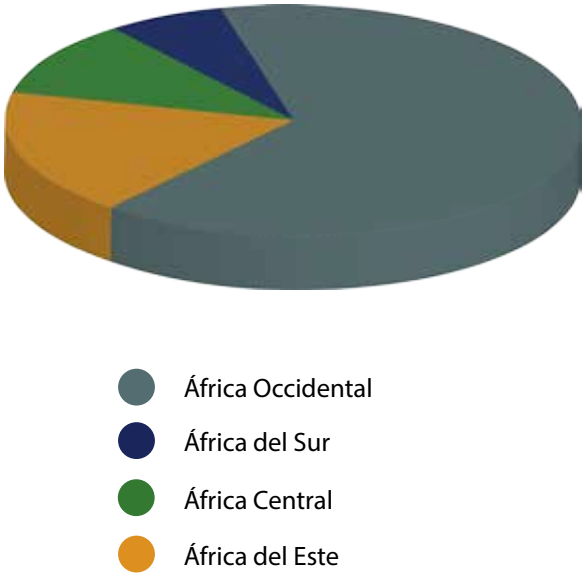
En junio de 2016, el Banco Islámico de Desarrollo junto con OPHI publicaron el documento "Evaluación de la pobreza multidimensional en los países de África Subsahariana miembros del Banco Islámico de Desarrollo". ¿Cómo es la pobreza en esa región? ¿En qué zonas se encuentra la población con mayores carencias? Responder a estas preguntas es clave para elaborar políticas públicas adecuadas en una de las regiones más pobres del mundo.

Lanzado en el año 2010 y publicado por Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) Global evalúa las carencias de las personas de acuerdo a 10 indicadores que están agrupados en tres dimensiones: educación, salud y estándar de vida. En 2015, se estimó el IPM Global para 101 países. Dentro de los países analizados se incluyó a 43 de los 57 miembros del Banco Islámico de Desarrollo (IDB por sus siglas en inglés), entre ellos, los 22 países miembros ubicados en África Subsahariana.

A partir de este análisis se estableció que un total de 264.3 millones de personas viviendo en los 22 países de África Subsahariana mencionados son pobres multidimensionales, es decir, 61.9%.

De los 264.3 millones, 65.3% viven en África Occidental, 17.4% en África del Este, 10.8% en África Central y 6.5% en África del Sur. Debido a su gran tamaño poblacional, Nigeria, país ubicado en África Occidental, concentra un total de 87.4 millones de personas pobres multidimensionales, es decir, un tercio del total de pobres multidimensionales de los países de África Subsahariana miembros del IDB. El país con mayor incidencia (proporción de pobres multidimensionales) es Níger con 89.3% (2012). El segundo es Chad (87.2% en 2010).

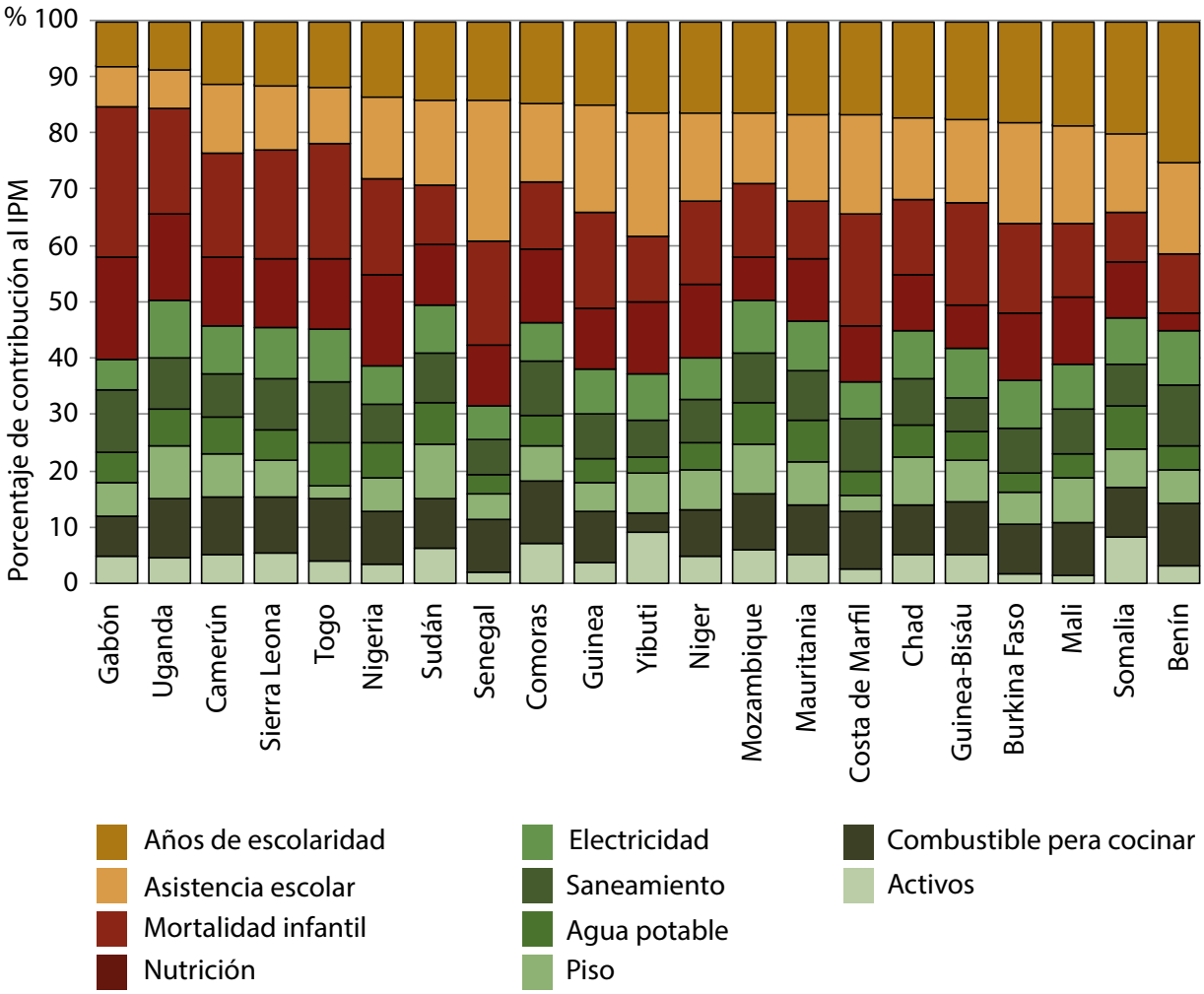
Pobres Multidimensionales



POBREZA MULTIDIMENSIONAL A NIVEL SUBNACIONAL

El informe demuestra el poder descriptivo del IPM Global a través de la desagregación por subgrupos y el análisis de las dinámicas de la pobreza. El análisis indica que África Subsahariana debe ser vista no solo regionalmente, sino también país por país y por regiones subnacionales dentro de cada país, porque el nivel, la composición y las tendencias de la pobreza multidimensional varían mucho.

Porcentaje de la contribución de cada indicador al IPM total para 22 países miembros del IDB en África Subsahariana



Si bien ningún país IDB presentó una proporción de personas pobres multidimensionales superior al 90%, esto si ocurrió en 39 de las 222 regiones subnacionales de estos países.

La subregión más pobre es Salamat, ubicada al sur-este de Chad y al sur de Sahel, en el límite con la República Centroafricana. Según datos de 2010, el 98% de la población de Salamat es pobre multidimensional. En promedio, cada persona pobre de Salamat tiene carencias en el 73% de los indicadores del IPM, convirtiéndola también en la región subnacional con mayor intensidad de la pobreza. La segunda subregión más pobre es el Este, en Burkina Faso, donde el 97% de las personas son pobres multidimensionales y la intensidad promedio es 72%. Esta descripción a nivel subnacional, a través del IPM Global, sirve para ilustrar esos bolsones de pobreza que son invisibilizados con otros tipos de análisis.

La pobreza multidimensional en África Subsahariana es predominantemente rural (82.2%) y significamente más alta que la pobreza monetaria (73.8%).

¿*CÓMO* ES LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL?

El IPM Global también analiza la contribución de cada indicador a la pobreza total. Es interesante ver

que la composición de la pobreza de cada país es diferente, lo que también habla de los desafíos que enfrenta cada país respecto a sus propios niveles de pobreza. En países como Gambia, Costa de Márfil, o Burkina Faso, la contribución de los indicadores tiende a ser relativamente igual. En países como Gabón, las carencias en salud son dominantes en el IPM, mientras que las privaciones en educación son las que más contribuyen a la pobreza en Benín y Senegal. Las carencias en el estándar de vida contribuyen al 45% o más del IPM en 10 países, y son las más altas en Uganda, Sudán y Mozambique.

El informe muestra además que el indicador que más contribuye a la pobreza es el uso de combustibles sólidos para cocinar, seguido por saneamiento inadecuado. Además, las privaciones de electricidad son bastante prominentes en esos países. Las carencias en educación también siguen siendo un desafío, al igual que la mortalidad infantil.

Como vimos anteriormente, la composición nacional de la pobreza puede ser desagregada por regiones subnacionales para entregar información valiosa sobre las variaciones subregionales de la pobreza que puede ser usada para elaborar políticas públicas focalizadas. Por ejemplo, al analizar la composición de la pobreza en Salamat y Moyen Chari, dos regiones de Chad, vemos que la contribución general de las carencias en educación es mucho más grande en Salamat que en Moyen Chari. En este contexto, en Salamat se requiere de una mayor inversión en educación en comparación a Moyen Chari. El promedio nacional podría esconder estas importantes diferencias.

Cada país podría usar este análisis para entender los matices de los desafíos planteados por la pobreza multidimensional a nivel nacional, y complementar esto con los datos sub-nacionales mostrando la composición del IPM.

INDIGENCIA: LOS MÁS POBRES DE LOS POBRES

El informe presenta también datos sobre indigencia para 20 de los 22 países africanos del IDB. Para medirla se ajustaron los umbrales de privación de los indicadores para que cada uno

de ellos reflejara niveles de carencias más profundas (p.ej., que existan dos o más niños menores de cinco años que hayan muerto en el hogar, en vez de uno, como se utiliza para el IPM Global). Las personas indigentes son aquellas que experimentan carencias en al menos un tercio de los indicadores según los umbrales de indigencia.

Considerando los 20 países para los que hay información disponible, existe un total de 150 millones de personas indigentes; lo cual representa 36.2% de la población total de o 58.8%, de los pobres multidimensionales en estos países.

A su vez, de las personas que han sido identificadas como indigentes, 46.6% han experimentado la pérdida de dos o más niños, 29% tienen al menos un miembro del hogar con severos problemas de desnutrición, 45% no tienen ningún miembro del hogar que haya completado al menos un año de educación, y 41.5% viven en hogares donde ninguno de los niños en edad de ir a la escuela primaria está asistiendo. Además, la mayoría de ellos (89.5%) no tienen acceso a electricidad y el 22.4% no cuentan con los activos mínimos: no tienen bicicleta, radio, teléfono, refrigerador, televisión, motocicleta, ni tampoco auto o camión.

Los resultados indican también que entre los indigentes casi la mitad practica la defecación al aire libre con el sentimiento de vergüenza, miedo, inseguridad y humillación que esto conlleva. Además, 60% de ellos no tiene acceso a agua potable, o la fuente de agua está a más de 45 minutos de distancia (ida y vuelta). 80.3% de los indigentes tiene un piso inadecuado en su casa y casi todos usan combustibles sólidos para cocinar. La triste verdad es que, hasta ahora, ninguno de los indicadores de indigencia ha mostrado ser irrelevante.

Níger no es solo el país más pobre en términos del IPM Global, sino también es el que presenta la mayor incidencia de indigencia entre los países africanos del IDB: 68.8% de su población vive en indigencia. Chad y Burkina Faso también tienen una alta incidencia: 65.8% y 57.5%, respectivamente. Sin embargo, no todos los países africanos tienen

altos niveles de indigencia. Gabón, por ejemplo, tiene una incidencia de 3.2%.

¿Y AHORA QUÉ PODEMOS HACER?

Un tercio de las personas identificadas como pobres multidimensionales vive en los países de África Subsahariana asociados al IDB (considerando los 101 países analizados por el IPM Global en 2015). También, es la región que muestra la mayor incidencia e intensidad de la pobreza. Sin embargo, como se indicó anteriormente, la región debe ser analizada no solo como un todo, sino también país por país y por subregión al interior de cada país porque el nivel, la composición y las tendencias de la pobreza multidimensional varían mucho. Para implementar políticas públicas adecuadas es importante utilizar la información valiosa que entrega el IPM a nivel nacional y subnacional.

264.3 millones de personas viviendo en los 22 países de África Subsahariana mencionados son pobres multidimensionales, es decir, 61.9%

Los gobiernos deben enfocar sus programas en disminuir la incidencia de la pobreza, es decir, sacar a la gente de la pobreza, pero también en no dejar a nadie atrás, reduciendo la intensidad de las carencias que experimentan las personas en situación de pobreza. Está claro que se debe fortalecer la inversión en salud, escuelas y servicios públicos en el sector rural. Las políticas públicas enfocadas en las necesidades de los pobres en las áreas rurales pueden tener un impacto mayor en la incidencia e intensidad de la pobreza.

Entre los 22 países de África Subsahariana miembros del IDB, las carencias en los estándares de vida afectan a un alto número de personas, especialmente en combustible para cocinar, saneamiento, electricidad, piso y agua. Al abordar estas carencias se impactará en el IPM, pero también se contribuirá a reducir los aspectos relacionados de la pobreza como son la desnutrición y la mortalidad infantil. Otro gran desafío es la educación.

A partir de este análisis, queda claro que la pobreza tiene muchas caras, desde el saneamiento a la electricidad, desde la educación a los estándares de vida y la salud. Un plan integrado para reducir la pobreza debe ser dirigido y monitoreado nacionalmente, pero los énfasis y las asignaciones deben ser locales. Un IPM basado en los datos del Censo puede usarse para profundizar y entregar información relevante sobre las estructuras de las carencias a nivel aún más desagregado, para informar y comprometer al gobierno local. La respuesta del gobierno a la pobreza multidimensional necesita ser en múltiples niveles, involucrando el gobierno local y el liderazgo nacional.

Para las agencias internacionales es importante reconocer que enfocarse en una dimensión de la

Los términos "indigencia" y "profundamente pobres" utilizados en este y el próximo artículo son sinónimos del mismo fenómeno. Ambos hacen referencia al caso de las personas en peores circunstancias dentro del grupo de personas viviendo en pobreza multidimensional. Estos análisis están enmarcados dentro del llamado a "no dejar a nadie atrás" en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y son una muestra de cómo los análisis basados en el IPM Global otorgan herramientas que permiten a los países evaluar su progreso hacia estas metas.

pobreza no es suficiente. Es claro que el crecimiento en sí mismo no necesariamente lleva a una reducción de la pobreza multidimensional. Es importante complementar las estrategias de crecimiento con programas multisectoriales específicos de reducción de la pobreza que enfrenten directamente sus distintas dimensiones.

Nota del editor: Las cifras más recientes de los países incluidos en este artículo podrán ser revisadas en el estudio "Multidimensional Poverty Reduction among Countries in Sub-Saharan Africa", próximo a ser publicado en Forum for Social Economics.

REDUCCIÓN DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN INDIA ENTRE LOS AÑOS 1999 Y 2006

Este artículo es un resumen del ensayo publicado en World Development llamado "Multidimensional Poverty in India between 1999 and 2006: Where and How?" de **Sabina Alkire** y **Suman Seth** (también disponible como documento de trabajo de OPHI), y presenta los principales hallazgos del análisis del cambio en la pobreza multidimensional a través de la aplicación de una adaptación del Índice de Pobreza Multidimensional. Este tipo de análisis en profundidad también se ha llevado a cabo en otros cien países.

A partir de los años ochenta, India ha experimentado un alto crecimiento económico acompañado por una reducción de la proporción de personas viviendo en pobreza monetaria. Sin embargo, la pobreza tiene múltiples dimensiones. Este artículo explora las mejoras experimentadas por la población india en otras privaciones sociales distinas al ingreso. El análisis desde esta perspectiva multidimensional nos indica que en la población pobre existe una prevalencia de múltiples carencias que se solapan.

ANÁLISIS DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN INDIA: PRINCIPALES HALLAZGOS

En India, tradicionalmente la pobreza se ha medido en términos de consumo y gasto, centrándose en la habilidad de gastar en bienes y servicios más que en la capacidad de disfrutar "ser y poder hacer" lo que las personas consideran valioso (Sen 1985). Esto, a pesar de que en ese país se han llevado a cabo revisiones metodólogicas, múltiples debates, y se ha reconocido la naturaleza multidimensional de la pobreza y la necesidad de un tipo de crecimiento inclusivo.

Sabemos que las privaciones en el gasto percápita son parte de una dimensión importante de la pobreza. Sin embargo, sorprendentemente, la pobreza monetaria no es un buen indicador de la existencia de otras privaciones: estudios empíricos han demostrado que porcentajes significativos de las personas que son pobres multidimensionales no son pobres por ingresos, y viceversa (Laderchi, Saith, y Stewart 2003; Alkire and Kumar 2012). Por lo tanto, existe una necesidad de complementar la medición de pobreza monetaria con mediciones de pobreza multidimensional que capten la distribución conjunta de las carencias entre la población. Además, estas medidas pueden ser usadas para monitorear los niveles de pobreza nacional, los cambios por región, casta y dimensión, entre otros.

Sabina Alkire y Suman Seth crearon un Índice de Pobreza Multidimensional para India (IPM-I) que es estrictamente comparable en dos periodos suficientemente alejados en el tiempo, lo cual permite ver claramente los cambios en múltiples dimensiones. De los diez indicadores usados por los investigadores, seis son idénticos al IPM Global, y los otros cuatro (nutrición, mortalidad, asistencia escolar y material del piso) fueron ajustados debido

a las diferencias existentes entre las dos series de datos utilizadas de la Encuesta Nacional de Salud Familiar.

Basados en estos indicadores comparables, los resultados muestran que, nacionalmente, la pobreza multidimensional en India bajó entre los años 1999 y 2006. El porcentaje de IPM-I pobres tuvo una reducción estadísticamente significativa de 1.2 puntos porcentuales por año, desde 56.8% en 1999 hasta 48.5% en 2006. Estos resultados complementan lo que se sabe sobre la reducción de la pobreza por ingreso a nivel nacional.

Esta reducción de 1.2 puntos porcentuales por año ha sido mucho más lenta que la alcanzada por algunos países de la región, que son significativamente más pobres en términos de ingreso. Por ejemplo, Nepal redujo el porcentaje de personas pobres entre 2006 y 2011 en 4.1 puntos porcentuales por año, mientras que las tasas de pobreza en Bangladesh disminuyeron 3.2 puntos porcentuales por año entre 2004 y 2007. Incluso los estados con mejor desempeño de India –Kerala y Andhra Pradesh– no progresaron tan rápido como Nepal o Bangladesh en reducir la pobreza multidimensional.

Los autores también indagan dónde y cómo se produjo esta reducción. Para entender ***dónde***, investigaron los cambios en los niveles de pobreza de varios subgrupos de la población, incluyendo los estados, áreas rurales/urbanas, castas, religiones, y diferentes características de los hogares. El estudio plantea que la reducción no ha sido pareja entre todos los subgrupos. Los grupos más pobres, sean los estados, las castas o religiones más pobres, han mostrado un progreso más lento que los subgrupos que estaban inicialmente mejor posicionados. Estos hallazgos contrastan con el patrón de reducción a nivel nacional de pobreza monetaria cuando es analizado a través de los estados, donde los estados más pobres no necesariamente mostraron un progreso más lento.

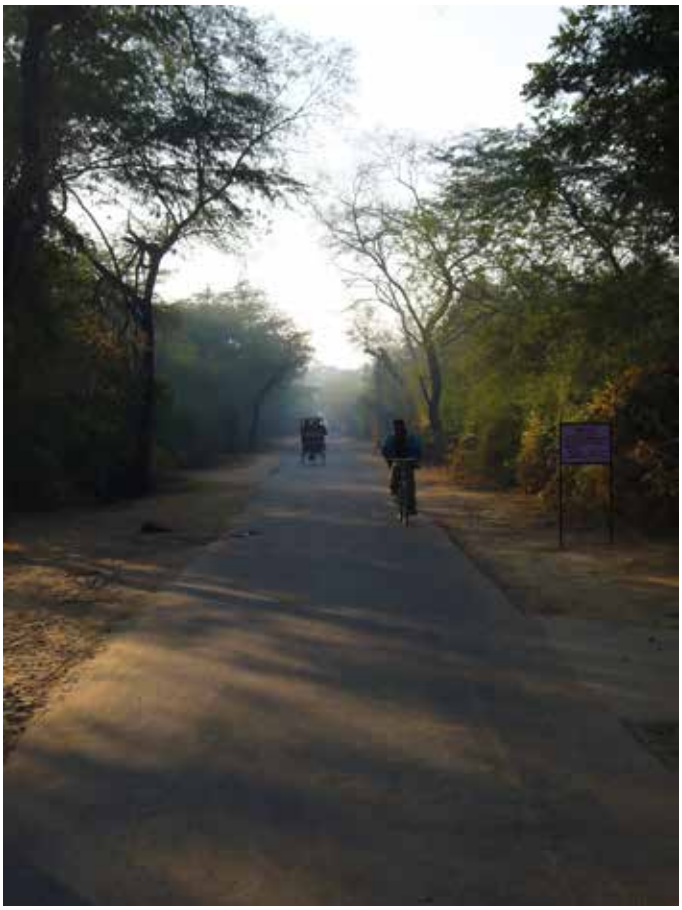
Por ejemplo, entre los estados, los que tenían un mejor desempeño en el año 1999, como los estados del Sur de India, Himachal Pradesh, Gujarat, y Maharashtra, redujeron la pobreza multidimensional más que los estados inicialmente más pobres, como Uttar Pradesh, Madhya Pradesh, Rajasthan y Bihar. Este patrón contrasta con el patrón de cambio de la pobreza monetaria entre los estados entre 1993-94 y 2004-05, donde los estados más pobres redujeron más la pobreza monetaria.

Entre las castas y tribus ha habido reducciones estadísticamente significativas en la pobreza multidimensional entre todos los grupos, pero la disminución fue más lenta en los grupos más pobres, las Tribus Desfavorecidas (*Scheduled Tribes*). Del mismo modo, entre los grupos religiosos, los musulmanes (el subgrupo más pobre en 1999) experimentó la menor disminución en pobreza entre los años 1999 y 2006.

El IPM-I permite además descomponer a la población basándose en las características del hogar, lo que genera importante información adicional. Al considerar a la población de acuerdo a los distintos tamaños del hogar, los investigadores encontraron que en 1999 la pobreza multidimensional tendía a ser más alta entre los hogares más grandes, y la disminución de la pobreza había sido más lenta en estos hogares más grandes y más pobres.

Además, el porcentaje de la población viviendo en un hogar con jefatura femenina se incrementó desde un 7.6% en 1999 a 10.8% en 2006. En 1999, la pobreza multidimensional entre los hogares con jefatura femenina fue más baja que en los hogares con jefatura masculina. En el año 2006, por el contrario, la pobreza multidimensional fue más alta entre los hogares con jefatura femenina, frenando la tendencia nacional a la baja. Por otro lado, hubo una disminución estadísticamente significativa en la pobreza entre los hogares con jefatura masculina.

Para entender **cómo** tuvo lugar esta reducción, los investigadores desglosaron el índice en sus distintos componentes: la tasa de incidencia de la pobreza



multidimensional y la intensidad promedio de las privaciones entre los pobres. Los investigadores encontraron que la reducción de la pobreza multidimensional se produjo principalmente por una disminución significativa en la proporción de gente viviendo en situación de pobreza (incidencia) más que por una reducción en la intensidad de las privaciones entre los pobres. Entre los estados, Andhra Pradesh redujo su pobreza principalmente a través de la disminución de la intensidad de las privaciones entre los pobres, mientras que Kerala lo hizo a través de una reducción en la tasa de incidencia. A nivel nacional, las mejoras absolutas en algunos indicadores de estándar de vida – acceso a electricidad, agua potable, mejor saneamiento y vivienda – fueron mayores que en otros indicadores sociales.

Para analizar la situación entre los más pobres de los pobres, se identificaron subgrupos entre los pobres usando dos criterios adicionales. El primero identifica a las personas más pobres en términos de la intensidad de sus privaciones (se usa un criterio más estricto para identificar a los que tienen mayor número de privaciones, en este caso, sufrir privaciones en la mitad o más de los indicadores en vez del número usado para la identificación de pobreza multidimensional que es de un tercio de ellos). Estas personas son identificadas como **intensamente** pobres.

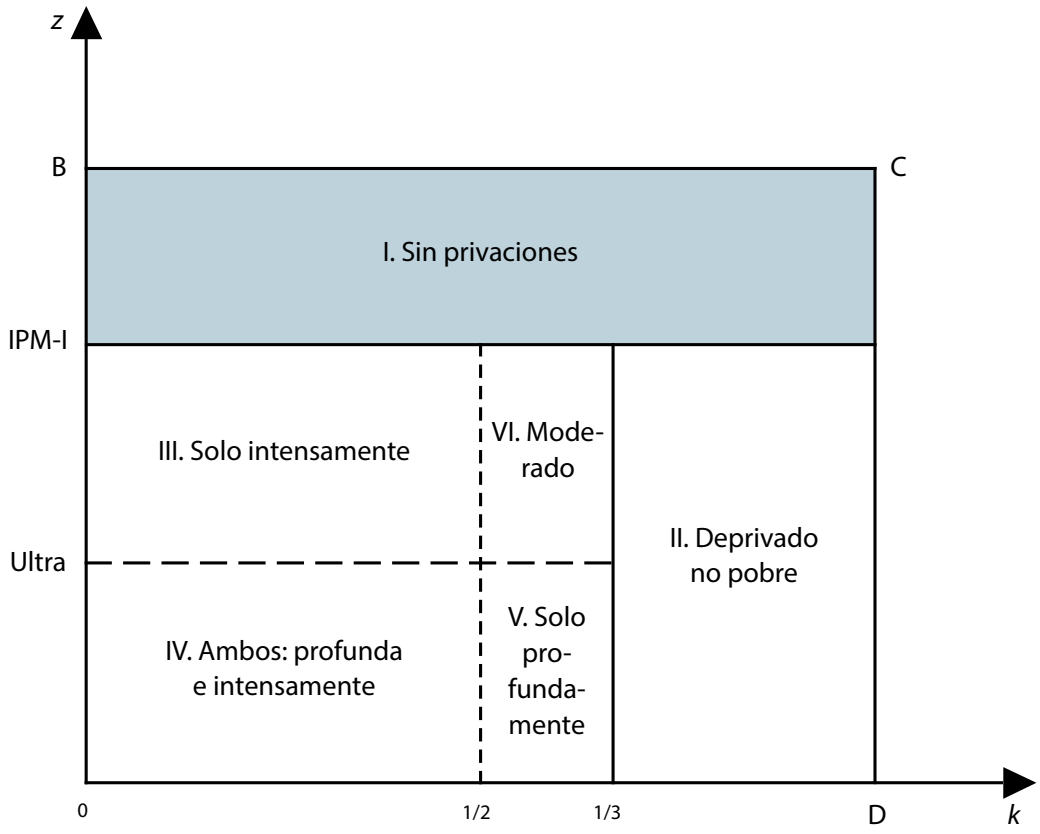
El segundo identifica a las personas más pobres en términos de sufrir privaciones más profundas en cada indicador (aquellos que están más alejados de la línea de privación en cada indicador). Por ejemplo, si para el análisis original se considera un nivel de masa corporal para definir si una persona sufre o no privación en nutrición, para este análisis específico se utiliza un nivel bastante menor de masa corporal. El ensayo denomina a estas personas como **profundamente** pobres.

Estos dos subgrupos del IPM-I pobres no coinciden entre sí, pero ambos muestran reducciones estadísticamente significativas en la proporción de los más pobres de los pobres. De hecho, los investigadores encontraron que la reducción en la proporción de pobres multidimensionales ha sido acompañada por reducciones relativamente más rápidas en la proporción de personas intensa y profundamente pobres. La proporción de pobres multidimensionales disminuyó 14.6% entre 1999 y 2006, mientras que la proporción de intensa y profundamente pobres se redujo 20.3% y 26.9% respectivamente, durante el mismo periodo.

Los grupos más pobres, sean los estados, las castas o religiones más pobres, han mostrado un progreso más lento que los subgrupos que estaban inicialmente mejor posicionados

Los autores clasificaron a los IPM-I pobres en cuatro grupos: aquellos que son intensa y profundamente pobres, aquellos que son profundamente pobres pero no intensamente pobres, aquellos que son intensamente pobres pero no profundamente pobres, y aquellos que son moderadamente pobres. Se encontró un dato alarmante: en el año 1999 cerca del 66% de las personas pobres en India eran intensa o profundamente pobres, o ambos. Afortunadamente, la proporción de personas que eran intensa **y** profundamente pobres bajó bastante. Sin embargo, en el año 2006 todavía había un

Dos enfoques para identificar a los más pobres de los pobres



Fuente: Sabina Alkire y Suman Seth, "Multidimensional Poverty in India between 1999 and 2006: Where and How?", *World Development*, vol. 72, pp. 93–98, August 2015

29.8% de la población intensamente pobre o profundamente pobre, y un 13.9%, más de 140 millones de personas, eran simultáneamente intensa **y** profundamente pobre. Esta cifra es más alta que el total de la población de Japón.

PARA TENER EN CUENTA

En el artículo de Alkire y Seth se muestran los diferentes patrones de cambio entre la pobreza monetaria y la multidimensional a nivel estatal. Sin embargo, los autores plantean que es necesario explorar esta relación a un nivel micro. En el caso de India, ninguna de las encuestas con representación nacional y datos intertemporales permiten este tipo de comparaciones. La Encuesta Nacional de Salud Familiar no recopila información sobre el ingreso de los hogares o los gastos en consumo, y la Encuesta de Muestra Nacional (*National Sample Surveys*) no obtiene información sobre indicadores antropométricos, como el nivel nutricional de los miembros del hogar.

Por otra parte, los autores indican que la pobreza multidimensional rural ha disminuido más rápido que la pobreza urbana. Sin embargo, ha habido al mismo tiempo una gran migración de personas de las áreas rurales a las urbanas. Este es un análisis pendiente en la agenda de investigación sobre India.

Nota del editor: El análisis de los intensa y profundamente pobres de India ha sido replicado recientemente por OPHI para 102 países con el objetivo de poner especial atención en la situación de los más pobres de los pobres, y no dejar a nadie atrás (ver aquí tabla 1.2 para datos detallados país por país, columnas k a la n).

¿CÓMO SE CREÓ EL IPM CHILE?

El Índice de Pobreza Multidimensional de Chile (IPM-CL) fue producto de un diálogo amplio que reunió a personas con distintos perfiles profesionales y tendencias políticas. ¿Qué instancias se establecieron para elaborar el IPM-CL? El siguiente artículo entrega algunas claves de este proceso.

Chile comenzó a discutir la idea de incorporar un Índice de Pobreza Multidimensional a su medición oficial de la pobreza en el año 2009, a finales del primer gobierno de Michelle Bachelet. En 2012 se desencadenó una crisis sobre la validez de los datos de pobreza que gatilló la necesidad de revisar la medición. El entonces presidente, Sebastián Piñera, convocó a un conjunto de expertos de distintas organizaciones y tendencias políticas a participar en la llamada "Comisión Asesora Presidencial de Expertos para la Actualización de la Línea de la Pobreza y la Pobreza Extrema" con el fin de "asesorar al Presidente de la República en la revisión de todos los aspectos relacionados con la medición de la pobreza y de la pobreza extrema, así como plantear propuestas al respecto."

COMISIÓN PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA

La Comisión fue creada en diciembre de 2012 y estuvo compuesta por nueve personas que pertenecían a la academia, organizaciones no gubernamentales, organismos multilaterales y gobierno, todas dedicadas a la lucha contra la pobreza o expertos en la materia. Esta instancia conversó con un amplio grupo de personas de distintas organizaciones de la sociedad civil, Congreso, ministerios de la República, universidades, organismos y especialistas internacionales.

El presidente de esta Comisión fue Rodrigo Jordán, vicepresidente de la Fundación para la Superación de la Pobreza, institución encargada de generar conocimiento y propuestas para la superación de la pobreza y la exclusión social. Esta fundación había trabajado en la idea de crear Umbrales Sociales para Chile a partir de una mirada multidimensional de la pobreza. Esta perspectiva permitió que la discusión al interior de la Comisión se abriera hacia otros temas distintos al ingreso.

Después de 13 meses de trabajo, la Comisión hizo dos propuestas. La primera fue sugerir una actualización de la medición de la pobreza monetaria, puesto que la existente había sido construida en 1987 y no había sufrido modificaciones desde esa época, y por lo tanto, no reflejaba los actuales patrones de consumo de las familias.

La segunda propuesta fue que se incorporara una nueva medida de pobreza multidimensional a las estadísticas oficiales de Chile, basada en la metodología Alkire-Foster, identificando las dimensiones que ésta debía incluir.

La Comisión propuso 14 indicadores para medir carencias en 5 dimensiones: educación, salud, empleo y seguridad social, vivienda, y entorno y redes. Además, recomendó dar igual ponderación a cada una de las dimensiones, y definió como carentes a aquellos hogares que presentaban un 33% o más de privaciones.

Este informe fue entregado al Presidente Piñera a fines de su mandato (enero, 2014), por lo que su implementación, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social, se comenzó a hacer efectiva bajo el segundo mandato de la Presidenta Michelle Bachelet.

El Ministerio tomó las recomendaciones de la Comisión y adoptó en general la propuesta de la nueva medición de pobreza monetaria. En cuanto a la medición multidimensional, se convocó a una Mesa Técnica Interinstitucional (MTI) conformada por el Ministerio de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), con la asesoría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). El Ministerio también contó con la asesoría técnica de *Oxford Poverty and Human Development Initiative* (OPHI).

El proceso de creación del IPM-CL fue una experiencia muy rica en cuanto a la institucionalidad y la amplia participación de la sociedad civil

Este grupo de expertos hizo el análisis de los indicadores sugeridos y ajustó ligeramente la propuesta inicial. Por ejemplo, se pospuso el uso de algunos indicadores porque los datos disponibles tenían algunos problemas técnicos. En diciembre del año 2014, se realizó un seminario para dar a conocer la metodología del Índice de Pobreza Multidimensional de Chile (IPM-CL), el cual estaba compuesto por cuatro dimensiones: educación, salud, trabajo y seguridad social, y vivienda, cada una de ellas con tres indicadores. A través de este IPM-CL se consideraba pobre multidimensional a una persona con carencias en por lo menos tres indicadores o el equivalente a ser pobre en una dimensión.

Además, se indicó que la dimensión entorno y redes sería incorporada en la próxima medición porque los datos de la Encuesta Casen en estos temas no eran adecuados. El Gobierno se comprometió entonces a presentar la medida reformulada en el corto plazo, respondiendo a la demanda que hiciera la sociedad civil a través de la Comisión.

LA REFORMULACIÓN DEL IPM-CL PARA INCORPORAR UNA NUEVA DIMENSIÓN

Para analizar en profundidad cómo medir la dimensión de "entorno y redes" propuesta por la Comisión Presidencial, en abril de 2015, el Ministerio de Desarrollo Social constituyó el Comité Asesor Ministerial Entorno y Redes compuesto por siete representantes de la sociedad civil y la academia especializados en estos temas. Este comité trabajó durante tres meses tomando como base el informe entregado por la Comisión para la medición de la pobreza. El informe final fue presentado en agosto de 2016.

El Comité analizó los problemas que tenían los indicadores disponibles de entorno y redes e hizo una propuesta de 9 preguntas nuevas. El Ministerio comenzó a trabajar sobre esta base para incorporarlas en el IPM-CL, tomando también en consideración los aportes de varias instituciones públicas y las recomendaciones del Panel de Expertos Casen 2015.

Al final del trabajo, el Ministerio de Desarrollo Social modificó el IPM-CL original para dar cabida

Medida de Pobreza Multidimensional, con incorporación de Entorno y Redes

DIMENSIONES

Educación (22.5%)	Salud (22.5%)	Trabajo y seguridad social (22.5 %)	Vivienda y entorno (22.5 %)	Redes y cohesión social (10 %)
Asistencia	Malnutrición en niños/as	Ocupación	Habitabilidad*	Apoyo y participación social
Rezago escolar	Adscripción al sistema de salud	Seguridad social	Servicios básicos	Trato igualitario
Escolaridad	Atención	Jubilaciones	Entorno	Seguridad

* Indicador de **habitabilidad**: incluye carencias de hacinamiento o en el estado de la vivienda, antes medidas por separado

Fuente: Ministerio de Desarollo Social, Chile

a estos nuevos indicadores. El nuevo IPM-CL resultante incluye cinco dimensiones: educación, salud, trabajo y seguridad social, vivienda y entorno, y redes y cohesión social. Cada dimensión está compuesta de tres indicadores, con un total de 15.

Al presentar el nuevo índice con las cinco dimensiones, el Gobierno también mostró las cifras de la primera versión del IPM-CL, es decir, sin la incorporación de la quinta dimensión ni la variable entorno, para hacer más transparentes las cifras y permitir el empalme de la serie de datos. La nueva versión del IPM-CL fue bien recibida por el público en general puesto que se incluyeron todos los aspectos solicitados por la Comisión.

CONSENSO PARA MEDIR LA POBREZA

El proceso de creación del IPM-CL fue una experiencia muy rica en cuanto a la institucionalidad y la amplia participación de la sociedad civil. Las diferentes instancias que se crearon fueron de carácter no gubernamental e independientes, con personas de distintas tendencias políticas y perfiles profesionales. En el proceso participaron académicos, políticos y miembros de la sociedad civil que trabajaban en terreno en zonas vulnerables. Esta forma de trabajo creó un consenso de la sociedad en torno a la medición de la pobreza y sus dimensiones. Esto fue evidente tanto en la Comisión Presidencial como en la Comisión Ministerial encargada de proponer la reformulación del índice.

Todos estos temas vuelven el caso chileno de sumo interés para otros países. No solo indican un camino participativo interesante para el diseño de un IPM, sino que demuestran que este tipo de índices pueden ser modificados sin grandes contratiempos, siempre y cuando se haga con transparencia para no generar suspicacias.

DATO DEL MES

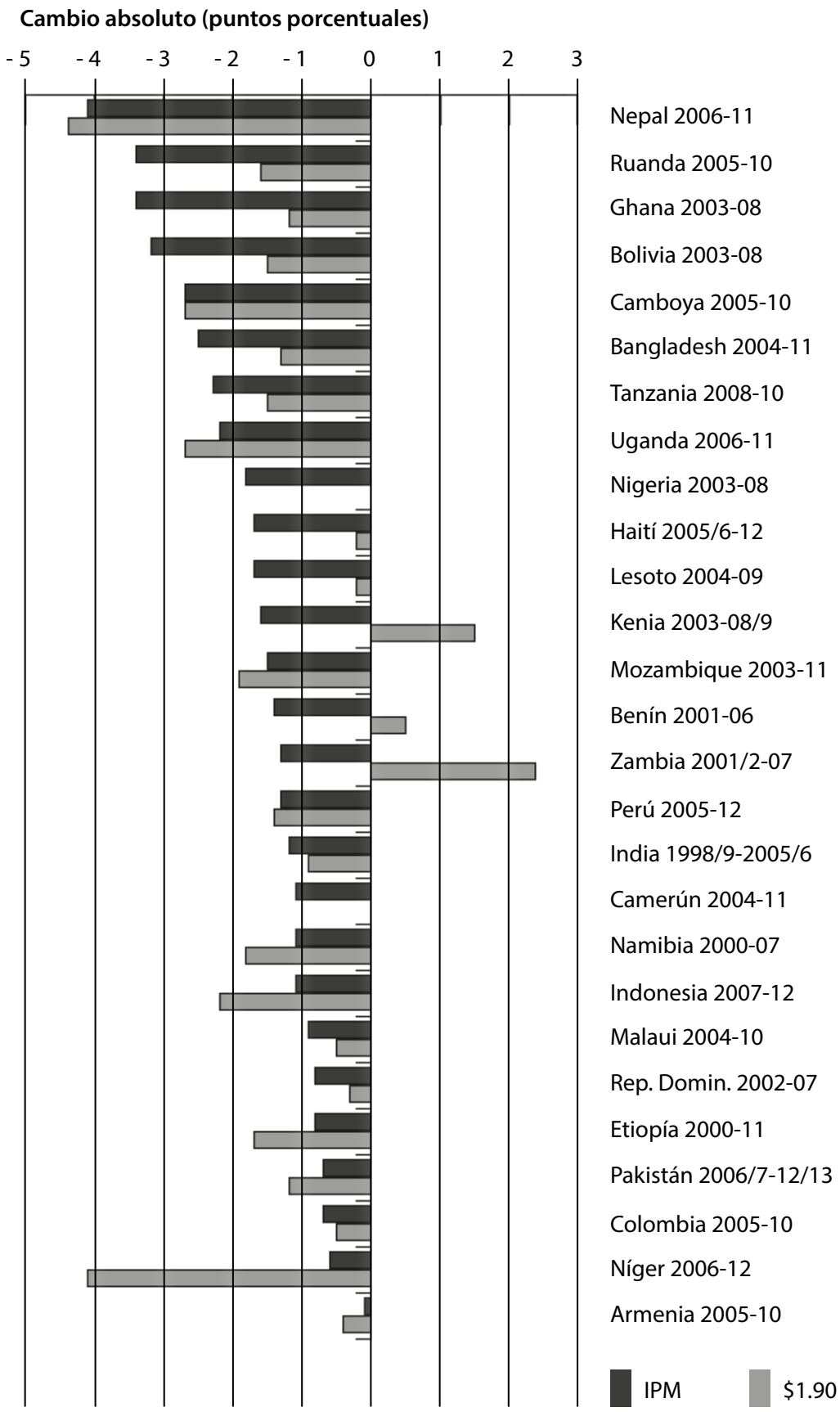
¿SON SIMILARES LOS CAMBIOS EN LA INCIDENCIA DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL Y LA MONETARIA?

Durante muchos años se argumentó que un aumento de los ingresos de las personas en situación de pobreza tendría un efecto positivo y casi automático en otros aspectos de su vida. Por lo tanto, se esperaría que los cambios en los niveles de pobreza monetaria de un país se movieran en el mismo sentido que analizando la pobreza en otras de sus facetas. Pero, en la práctica, ¿cómo se comparan los cambios en pobreza multidimensional en un país con los cambios en su pobreza monetaria? La respuesta depende del país en que se analiza esta pregunta.

Con base en datos de 27 países que redujeron su pobreza multidimensional, se puede concluir que no existe un patrón uniforme en los cambios absolutos de la incidencia de ésta y de la pobreza monetaria.

El gráfico siguiente muestra las variaciones significativas entre ambas tasas de cambio e, incluso, en la dirección de cambio de la incidencia en pobreza monetaria y multidimensional en algunos casos. Por ejemplo, países como Ruanda, Ghana, Bolivia, Nigeria, Haití y Lesoto redujeron la incidencia de la pobreza multidimensional mucho más rápidamente que la incidencia de la pobreza basada en la medida de US$ 1.90/por día. Lo contrario ocurrió en países como Níger, Indonesia y Namibia.

A su vez, Kenia, Benín y Zambia lograron reducir la pobreza multidimensional a pesar de registrar aumentos en pobreza monetaria. Estos resultados demuestran la relevancia de complementar las mediciones monetarias con mediciones multidimensionales. Si el progreso fuese medido únicamente por las reducciones de pobreza monetaria, Nepal, Níger, Camboya, Uganda e Indonesia serían considerados como los líderes en reducción de la pobreza, en ese orden respectivo, y los tremendos avances de Ruanda, Ghana, y Bolivia serían invisibles.



Alkire, S., Roche, J. M., and Vaz, A. (2017). "Changes over Time in Multidimensional Poverty: Methodology and Results for 34 Countries", *World Development* 94: 232–249

NOTICIAS

48ª REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ESTADÍSTICA DE LAS NACIONES UNIDAS, 2017

El martes 7 de marzo, la Red de Pobreza Multidimensional (MPPN, por sus siglas en inglés) celebró un Evento Paralelo de Alto Nivel en el marco de la Reunión Anual de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en Nueva York, titulado "Medición de las dimensiones interconectadas de la pobreza para impulsar las políticas públicas". Más información aquí.

SEMINARIO "ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL: SU IMPACTO EN POLÍTICA SOCIAL EN COLOMBIA"

Expertos en pobreza multidimensional se reunieron el día 13 de marzo en la Universidad de los Andes en Bogotá, Colombia, para discutir el impacto del Índice de Pobreza Multidimensional en la política social del país. Este seminario fue parte del Taller de Medición de Pobreza Multidimensional, que se llevó a cabo del 13 al 18 de marzo, el cual fue organizado por Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) y el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) de Colombia. El taller se realizó en la Universidad de los Andes y contó con el apoyo de la Organización de Estados Americanos (OEA). Más de 40 representantes de 12 países de América Latina participaron de esta capacitación. Más información aquí.

PANAMÁ APRUEBA PLAN PARA UN IPM NACIONAL

El 14 de marzo, el gabinete completo del Gobierno de Panamá, presidido por el Presidente Juan Carlos Varela, aprobó un Plan innovador llamado 'Panamá para Todos: Pobreza Cero'. El Plan incluye finalizar el Índice de Pobreza Multidimensional Nacional para ser lanzado oficialmente a fines de junio de este año. Más información aquí.

Amit Gupta | Flickr
"EVERYTHING IS COLORFUL"
CC BY-NC 2.0
Portada

Mark Nanyingi | Flickr
CC BY-NC-ND 2.0
girada horizontalmente
interior de la portada

Chris Hobcroft | Flickr
"Herd on High"
CC BY 2.0
p. 3

Emilio Aparicio |
Prosperidad Social
p. 4

Emilio Aparicio |
Prosperidad Social
p. 7

Emilio Aparicio |
Prosperidad Social
p. 7

andresmbernal | Flickr
CC BY-SA 2.0
p. 8

TREEAID | Flickr
Chinapok Atinyansa
CC BY 2.0
p. 9

Martha de Jong-Lantink |
Flickr
CC BY-NC-ND 2.0
p. 10

Pierre Holtz for UNICEF |
www.hdptcar.net | Flickr
CC BY 2.0
p. 12

Pierre Holtz for UNICEF |
Flickr
CC BY_SA 2.0
p. 12

Pierre Holtz for UNICEF |
www.hdptcar.net | Flickr
CC BY 2.0
p. 13

Pierre Holtz for UNICEF |
www.hdptcar.net | Flickr
"Peul kids in Paoua"
CC BY 2.0
p. 13

David Berger | Flickr
"African Safari"
Kaingo S Luangwa
CC BY-NC 2.0
p. 15

Rod Waddington | Flickr
"Dasamech village, Omerate
Ethiopia"
CC BY-SA 2.0
p. 15

Anders K. Møller
Jaipur, India
p. 17

James Jewell
Dehli, India
p. 18

James Jewell
Dehli, India
p. 18

Anders K. Møller
Fort Agra
p. 19

Mihika Chatterjee | OPHI
Kerala, India
p. 19

Anders K. Møller
Jaipur, India
p. 21

Chris Goldberg | Flickr
Punta Arenas, Chile
CC BY-NC 2.0
recortada
p. 22

Phil Whitehouse | Flickr
Ascensor Artillera, Chile
CC BY 2.0
p. 25

Gemma Pitcher | Flickr
CC BY-NC-ND 2.0
p. 26

Ronald Woan | Flickr
Valparaíso, Chile
CC BY-NC 2.0
recortada
p. 27

Alex Berger | Flickr
Lake Natron, Tanzania
CC BY-NC 2.0
p. 28

Felipe Roa-Clavijo | OPHI
Nueva York
p. 30

OPHI
Colombia
p. 30

John Hammock | OPHI
Panamá
p. 30

Amit Gupta | Flickr
"Everything is Colorful"
CC BY-NC 2.0
Contratapa

MUCHAS GRACIAS A TODOS

Dimensiones

SÍGANOS EN

FACEBOOK | INSTAGRAM | TWITTER

www.ophi.org.uk
www.mppn.org